Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6229**

16. Wahlperiode 17. 08. 2007

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/6181 –

Umsetzung des Prümer Vertrages

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Vertrag von Prüm ist ein Übereinkommen von sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union und regelt die Übermittlung von DNA-, Fingerabdruck- und personenbezogenen Daten im Bereich der verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit zum Zweck der Verfolgung und Verhinderung von Straftaten. Die Justiz- und Innenminister der Europäischen Union haben am 15. Februar 2007 beschlossen, den überwiegenden Teil dieser Regelungen des Prümer Vertrages in das EU-Recht zu überführen.

Der zuständige Ausschuss des britischen Oberhauses beschäftigte sich in einer Stellungnahme mit den Kosten der Umsetzung des Prümer Vertrages. Dabei kommt der Ausschuss zu dem Schluss, dass rund 31 Millionen britische Pfund (ca. 46 Millionen Euro) notwendig seien, um Großbritannien in die Lage zu versetzen, die Anforderungen des Prümer Vertrages zu erfüllen. Der Betrieb des Datenaustausches auf der Grundlage des Prümer Vertrages sei danach nicht bezifferbar.

Die britische Home Office Ministerin Joan Ryan gab dem britischen Oberhaus die Auskunft, die deutsche Delegation habe auf einem technischen Workshop in Wiesbaden am 9. März 2007 erklärt, dass die Implementierung des Prümer Vertrages Deutschland ca. 900 000 Euro kosten würde.

Die Planungen zur technischen Umsetzung des Datenaustausches sind im Detail bislang nicht bekannt. Eine generelle Folgenabschätzung liegt nicht vor.

Auf schriftliche Anfragen von Mitgliedern der ALDE-Fraktion des Europäischen Parlaments antwortete der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Franco Frattini, am 12. Juni 2007, die Umsetzung von Teilen des Vertrages von Prüm sei möglicherweise nur ein erster Schritt zu einer zentralisierten europäischen Datenbank, die Vor- und Nachteile eines dezentralisierten oder zentralisierten Zugangs müssten noch einer gründlichen Bewertung unterzogen werden. Des Weiteren gäbe es Pläne zur Nutzung der Fingerabdruckdaten für andere Zwecke als zur Bekämpfung des Terrorismus, es lägen aber noch keine endgültigen Schlussfolgerungen vor.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 13. August 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten der Umsetzung des Prümer Vertrages für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt (einschließlich der Belastungen für die Landeshaushalte) sowohl hinsichtlich Installation als auch hinsichtlich der jährlichen Betriebskosten?

Die Kosten für die Inbetriebsetzung (Installation) des Datenaustauschs nach dem Prümer Vertrag werden für die Bundesrepublik Deutschland bezogen auf die sieben ursprünglichen Signatarstaaten auf rund 900 000 Euro geschätzt (ohne Personalkosten). Davon entfällt der weit überwiegende Anteil mit ca. 750 000 Euro auf den Bereich Fingerabdruckdaten.

Die Ausdehnung des Datenaustauschs auf alle 27 EU-Mitgliedstaaten wird voraussichtlich zu einem Anstieg der Inbetriebsetzungskosten für den Bereich der Fingerabdruckdaten auf insgesamt ca. 2,6 Mio. Euro führen. Hinzu kommen für diesen Bereich jährliche Wartungskosten von ca. 15 Prozent der investiven Kosten.

Im Bereich DNA und Kfz werden die Kosten für Anpassungsarbeiten bei der Vergrößerung des Teilnehmerkreises, einschließlich Pflegekosten der Software, derzeit auf ca. 250 000 bis 300 000 Euro geschätzt.

Die Prüm-Funktionalitäten werden in das System INPOL integriert, das vom Bundeskriminalamt unterhalten wird. Der wesentliche Teil der Umsetzungskosten des Prümer Vertrages entfällt damit auf den Bund. Ob und ggf. in welchem Umfang den Ländern gleichwohl Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Vertrages von Prüm entstehen, kann derzeit nicht abgesehen werden.

2. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten der Umsetzung des Prümer Vertrages für die Europäische Union?

Den Organen der Europäischen Union werden im Rahmen der Anwendung des Ratsbeschlusses zur Überführung des Prümer Vertrages in den Rechtsrahmen der Europäischen Union (im Weiteren Ratsbeschlussentwurf) voraussichtlich Verwaltungskosten entstehen, über deren Höhe die Bundesregierung keine Schätzung abgeben kann. Soweit sich die Frage auf die Summe der Kosten der einzelnen Mitgliedstaaten bezieht, kann die Bundesregierung hierzu ebenfalls keine Schätzung abgeben, da die mit der Umsetzung des Vertrages von Prüm verbundenen Kosten, insbesondere in Abhängigkeit von der vorhandenen technischen Infrastruktur, sowie der Größe der jeweiligen nationalen Datenbanken in den einzelnen Mitgliedstaaten stark variieren können.

3. Wie erklärt sich die Bundesregierung den erheblichen Unterschied in der Ansetzung der Umsetzungskosten für die Regelungen des Prümer Vertrages zwischen dem Ansatz der deutschen Delegation des Wiesbadener Workshops vom 9. März 2007 für Deutschland in Höhe von ca. 900 000 Euro und dem Ansatz des britischen Oberhauses für Großbritannien in Höhe von ca. 46 Millionen Euro?

Bei dem Ansatz von 900 000 Euro handelt es sich um eine Schätzung, die sich lediglich auf die Inbetriebsetzungskosten im Hinblick auf die sieben ursprünglichen Signatarstaaten bezieht (insoweit wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen).

Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 erläutert, können die Umsetzungskosten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere in Abhängigkeit von ihrer vorhandenen technischen Infrastruktur, sowie der Größe ihrer jeweiligen nationalen Datenbanken stark variieren. Da der Bundesregierung keine detaillierten Informationen über den Aufbau der Systeme in Großbritannien und deren Ausstat-

tung vorliegen, kann der Kostenansatz des britischen Oberhauses von hier nicht bewertet werden.

4. Sollten die Kosten des Datenaustausches nach Ansicht der Bundesregierung zukünftig insgesamt aus dem Haushalt der Europäischen Union getragen werden, und welche Erwägungen sind für die Bundesregierung für diese Frage ausschlaggebend?

Nach Artikel 35 des Ratsbeschlussentwurfes, über den der Rat der Justiz- und Innenminister am 12. Juni 2007 eine politische Einigung erzielt hat (entspricht Artikel 46 des Prümer Vertrages), trägt jeder Mitgliedstaat die ihm durch die Anwendung des Beschlusses entstehenden Kosten selbst.

5. Welche Bundesmittel wurden bereits aufgewandt zur Umsetzung des Prümer Vertrages?

6. Aus welchen Haushaltstiteln des Haushalts für 2007 werden Mittel in welcher Höhe zur Umsetzung des Prümer Vertrages verwendet?

Das Bundeskriminalamt hat bislang ca. 890 000 Euro für die Umsetzung des Vertrages von Prüm ausgegeben. Davon entfielen ca. 100 000 Euro auf die Bereiche DNA und Kfz und etwa 790 000 Euro – einschließlich 90 000 Euro Wartungskosten – auf den Bereich Fingerabdruckdaten. Die Mittel wurden aus der Titelgruppe 55 bereitgestellt. Bei der Umsetzung des Vertrages von Prüm im Bereich DNA und Kfz handelt es sich um Dienstleistungen (Softwareentwicklung), die aus dem Titel 532 55 finanziert wurden. Im Bereich Fingerabdruckdaten handelt es sich vornehmlich um aus dem Titel 812 55 finanzierte Hardware.

Für den in Artikel 12 des Prümer Vertrages vorgesehenen automatisierten Abruf von Daten aus dem Fahrzeugregister sind dem Kraftfahrt-Bundesamt Softwareentwicklungskosten in Höhe von ca. 15 000 Euro entstanden, die entsprechend dem Vertragsgesetz zur Ratifizierung des Prümer Vertrages durch entsprechende Einsparungen im Einzelplan 12 ausgeglichen wurden.

7. Welche Beträge plant die Bundesregierung für die Umsetzung des Prümer Vertrages in den nächsten Jahren ein, und in welchen Haushaltstiteln werden diese geführt werden?

Für die Umsetzung des Prümer Vertrages in den Bereichen DNA und Kfz werden im Jahr 2008 ca. 250 000 bis 300 000 Euro eingeplant. Die Kosten im Bereich der Fingerabdruckdaten hängen maßgeblich davon ab, wann weitere Mitgliedstaaten an das System angebunden werden. Die Kosten können daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden. Hinsichtlich der betroffenen Haushaltstitel wird auf die Antwort zu den Fragen 5 und 6 verwiesen.

8. Wie genau soll der Datenaustausch technisch umgesetzt werden, und wie weit sind die Verhandlungen dabei mit den anderen teilnehmenden Staaten vorangekommen?

Die technische Ausgestaltung des Austauschs von DNA-, Fingerabdruck und Kfz-Registerdaten ist ausführlich in der Durchführungsvereinbarung zum Vertrag von Prüm (ATIA) beschrieben, deren wesentlichen Bestimmungen im Zuge der Überführung des Vertrages in den Rechtsrahmen der Europäischen Union ebenfalls übernommen werden sollen. Die Systeme für den Datenaustausch in allen drei Bereichen sind dezentral ausgestaltet. Das bedeutet, die Daten verblei-

ben bei dem Daten besitzenden Staat und werden lediglich im Rahmen eines Abrufs oder Abgleichs übertragen. Die Datenübertragung erfolgt über ein geschütztes Telekommunikationsnetzwerk der Europäischen Union (TESTA II bzw. s-TESTA).

Die ATIA wurde am 5. Dezember 2006 von dem zuständigen Ministerkomitee nach Artikel 43 des Prümer Vertrages beschlossen.

9. Inwieweit wird die Bundesregierung eine Folgenabschätzung durchführen?

Eine Folgenabschätzung wird schrittweise erst im Zuge der Umsetzung erfolgen können.

10. Welche Regelungen sollen noch vorgesehen werden hinsichtlich der Zweckbindung bei der Verwendung der Daten und der Weitergabe der Daten an Drittstaaten?

Der am 12. Juni 2007 konsentierte Text des Ratsbeschlussentwurfs soll nicht mehr geändert werden. Eine Änderung des bereits ratifizierten Prümer Vertrages ist ebenfalls nicht vorgesehen.

11. Wie soll generell der deutsche Datenschutzstandard bei den weitergegebenen Daten in den Empfängerstaaten sichergestellt werden?

Maßgeblich für das Datenschutzniveau ist der in einem gesonderten Kapitel festgelegte, besonders hohe Datenschutzstandard. Sowohl der Vertrag von Prüm als auch der Ratsbeschlussentwurf sehen vor, dass die Übermittlung personenbezogener Daten erst beginnen darf, wenn die Bestimmungen des Datenschutzkapitels im innerstaatlichen Recht umgesetzt worden sind und dies durch einstimmigen Beschluss eines Ministerkomitees (Artikel 34 i. V. m. Artikel 43 des Prümer Vertrages) bzw. des Rates (Artikel 25 des Ratsbeschlussentwurfs) festgestellt wurde.

12. Wie steht die Bundesregierung den europäischen Plänen bzw. Überlegungen gegenüber, im Zuge der Umsetzung von Teilen des Vertrages von Prüm eine zentralisierte europäische Datenbank zu schaffen?

Die Schaffung einer zentralisierten europäischen Datenbank ist weder im Vertrag von Prüm noch in dem Ratsbeschlussentwurf vorgesehen. Im Übrigen hat der Rat im sog. Haager Programm 2005 dem gegenseitigen Zugriff auf nationale Datenbanken der Mitgliedstaaten den Vorzug vor der Errichtung neuer zentralisierter europäischer Datenbanken gegeben. Letztere sollten nur dann geschaffen werden, wenn auf der Grundlage von Untersuchungen ihr Zusatznutzen aufgezeigt werden kann[1]. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung jeweils im Einzelfall zu prüfen haben, ob der Grundsatz des Vorrangs dezentraler Datenbanken durchbrochen werden kann.

1 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (2005/C 53/01), Amtsblatt der Europäischen Union C53/8 vom 3. März 2005, Abschnitt III 2.1. a. E.

13. Wie steht die Bundesregierung den europäischen Plänen bzw. Überlegungen gegenüber, die Fingerabdruckdaten, welche im Rahmen des Vertrages von Prüm ausgetauscht werden, für andere Zwecke als zur Bekämpfung des Terrorismus zu nutzen?

Der Vertrag von Prüm sowie der Ratsbeschlussentwurf sehen bereits heute den Austausch von Fingerabdruckdaten nicht lediglich zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung, sondern zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten allgemein vor.

14. Welche grundgesetzlichen Hindernisse sieht die Bundesregierung bei der geplanten Ausübung exekutiver Befugnisse durch ausländische Beamte in Deutschland?

Bei der Ausübung exekutiver Befugnisse durch ausländische Beamte in Deutschland ist insbesondere das in Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) verankerte Demokratieprinzip zu beachten. Das Demokratieprinzip verlangt, dass das Volk als staatlicher Souverän einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung hat (BVerfGE 83, 60 [71 f.]). Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (BVerfGE 93, 37 [66]). Dieser Zurechnungszusammenhang wird auf der Exekutivebene bestimmt durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung und deren Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament (vgl. z. B. Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Artikel 20 Rdn. 10 m. w. N.). Darüber hinaus setzt die demokratische Legitimation staatlicher Organisation in personeller Hinsicht voraus, dass sich die Bestellung von Organen und Amtswaltern der öffentlichen Gewalt in einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt (Maunz/Dürig/Herzog, GG, Artikel 20 Abschnitt II. Rdn. 74 f.). Diesen Anforderungen wird genügt, solange ausländische Beamte unter der Leitung und grundsätzlich in Anwesenheit deutscher Beamter eingesetzt werden. Die Regelungen des Prümer Vertrages über gemeinsame Einsatzformen (Artikel 24 des Prümer Vertrages) begegnen daher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

15. Hält die Bundesregierung die disziplinar- und strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten für ausreichend, wenn deutsche Beamte bei Einsätzen im Ausland ihren gesetzlich definierten Handlungsauftrag überschreiten?

    Wenn ja, warum?

Die Bundesregierung hält sowohl die strafrechtlichen als auch die disziplinarrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten für ausreichend.

Was die strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten anbelangt, so enthält der Prümer Vertrag in Artikel 31 (entspricht Artikel 22 des Ratsbeschlussentwurfes) eine ausdrückliche Regelung hinsichtlich der Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts. Gemäß Artikel 31 des Prümer Vertrages werden Beamte, soweit sie nach dem Prümer Vertrag im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei tätig werden, in Bezug auf Straftaten, die sie begehen, den Beamten der anderen Vertragspartei gleichgestellt, soweit nicht in einer anderen Übereinkunft, die für die Vertragsparteien gilt, anderes vereinbart worden ist.

Deutsche Beamte, die bei einem Einsatz im Ausland ihren gesetzlich definierten Handlungsauftrag überschreiten, werden somit gemäß Artikel 31 des Prümer Vertrages auch strafrechtlich wie Beamte des Einsatzortes behandelt, so dass diese nicht nur den deutschen, sondern auch den jeweiligen Strafvorschriften des ersuchten Vertragsstaates unterliegen.

Im Wesentlichen gleich lautende Parallelvorschriften zu Artikel 31 des Prümer Vertrages finden sich bereits in mehreren bilateralen Verträgen über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.

Darüber hinaus gilt das deutsche Strafrecht gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 des Strafgesetzbuches (StGB) auch für im Ausland von Deutschen begangene Straftaten, wenn die Tat am Tatort (ebenfalls) mit Strafe bedroht ist. Die Voraussetzung der Tatortstrafbarkeit dürfte bezogen auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund des insgesamt vergleichbaren strafrechtlichen Standards regelmäßig erfüllt sein.

Hinsichtlich der disziplinarrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten gilt, dass die Weisungsgebundenheit von deutschen Beamten an den deutschen Dienstherrn auch bei Einsätzen im Ausland grundsätzlich bestehen bleibt und durch das konkrete Mandat lediglich ergänzt wird. Das Bundesdisziplinargesetz (BDG) bleibt anwendbar. Es gilt für alle Dienstvergehen, unabhängig davon, ob sie im In- oder Ausland begangen werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333